

Projet de règlement grand-ducal

fixant le régime des redevances pour services de navigation aérienne

Avis du Conseil d'État

(10 juillet 2020)

Par dépêche du 29 août 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 janvier 2020.

Considérations générales

Dans le cadre du projet du ciel unique européen, la Commission européenne a adopté, le 11 février 2019, le règlement d'exécution (UE) 2019/317 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 390/2013 et (UE) n° 391/2013, en se basant sur le règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen, ainsi que sur le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen.

Le Conseil d'État rappelle que selon l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement européen est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. L'applicabilité directe d'un règlement exige que son application en faveur ou à la charge des sujets de droit se réalise sans aucune mesure nationale, sauf si le règlement en cause laisse le soin aux États membres de prendre eux-mêmes les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières nécessaires pour que les dispositions dudit règlement puissent être effectivement appliquées¹. Dans un tel cas, ils ne doivent toutefois pas,

¹ En ce sens, CJUE, arrêts du 9 février 2017, M.S./P.S., C-283/16, EU:C:2017:104, pts 47 et s. ; du 15 novembre 2012, Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pt 85 ; et du 24 juin 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, pt 25.

selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, entraver l'applicabilité directe du règlement ni en dissimuler la nature européenne².

Ainsi, le règlement en projet sous avis ne saurait avoir pour objet de « fixer » le « régime » des redevances pour services de navigation aérienne, ce régime étant fixé par le règlement d'exécution (UE) 2019/317³, et plus particulièrement par ses articles 20 à 34, les États membres ne se voyant requérir ou offrir que certaines mesures de mise en œuvre. Les États membres sont ainsi requis de définir les zones tarifaires, de fixer le taux unitaire applicable à ces zones et se voient également offerts la faculté d'exonérer certains vols ou de moduler certaines redevances. Le règlement en projet se doit donc d'assurer la mise en œuvre de ces dispositions.

Les auteurs, qui entendent mettre en œuvre le règlement d'exécution (UE) 2019/317, doivent s'assurer que toutes les mesures nécessaires, mais seulement les mesures nécessaires à la mise en œuvre dudit règlement d'exécution soient prises. Les dispositions qui ne font que reprendre ou paraphraser les dispositions du règlement d'exécution sont à supprimer, sous peine d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Le point sous examen entend définir la « redevance pour services de navigation aérienne de route ».

À titre préalable, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir tout au long du dispositif à la terminologie employée par le règlement d'exécution (UE) 2019/317 précité et de se référer à la « redevance de route » au sens de ce règlement européen et non pas à la « redevance pour services de navigation aérienne de route ».

Ensuite, le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité d'une telle définition. Outre sa redondance avec les dispositions de l'article 2, alinéa 1^{er}, en projet, les auteurs semblent vouloir définir non pas la redevance proprement dite, mais les services donnant lieu à la perception d'une redevance. Ils relèvent au commentaire des articles que le règlement d'exécution (UE) 2019/317 ne fournit pas de définition quant aux services visés, et disent s'être inspirés d'une définition, modifiée entretemps, du code de l'aviation civile français. Cependant, le Conseil d'État estime qu'une définition nationale des services ne fait pas de sens, puisque les redevances les rémunérant sont clairement et précisément définies tant au niveau européen qu'international. La définition sous examen est, par conséquent, à supprimer.

² CJUE, arrêts du 15 novembre 2012, *Stichting Al-Aqsa / Conseil de l'Union européenne et Royaume des Pays-Bas / Stichting Al-Aqsa*, C-539/10 P, EU:C:2012:711, pts 85 et s. ; du 21 décembre 2011, *Danske Svineproduzenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, pts 37 et s. ; du 14 octobre 2004, *Commission / Royaume des Pays-Bas*, C-113/02, EU:C:2004:616, pts 16 et s. ; du 28 mars 1985, *Commission / Italie*, aff. 272/83, EU:C:1985:14, pts 26 et s.

³ Règlement d'exécution (UE) 2019/317 de la Commission du 11 février 2019 établissant un système de performance et de tarification dans le ciel unique européen et abrogeant les règlements d'exécution (UE) n° 390/2013 et (UE) n° 391/2013.

Point 2°

Le point sous examen entend définir la « redevance pour services de navigation aérienne terminaux ».

À titre préalable, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir tout au long du dispositif à la terminologie employée par le règlement d'exécution (UE) 2019/317 et de se référer à la « redevance pour services terminaux », au sens de ce règlement européen.

Ensuite, le Conseil d'État donne à considérer que la définition en projet est redondante avec les dispositions de l'article 7, en projet, sans toutefois être identique, puisqu'elle omet de viser les services rendus par Eurocontrol. Partant, le Conseil d'État demande la suppression de la disposition sous revue.

Points 3° à 6°

Sans observation.

Points 7° et 8°

Les définitions de la « zone tarifaire de route » et de la « zone tarifaire terminale » introduites par les points sous examen répètent les dispositions de l'article 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement d'exécution (UE) 2019/317, qui sont pourtant claires et précises et ne demandent aucune mise en œuvre en termes de définition, ce qui amène le Conseil d'État à exiger leur suppression.

Article 2

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 1^{er}, point 1°, définissant les redevances pour route.

L'alinéa 2 tend à définir la zone tarifaire de route au sens du règlement d'exécution (UE) 2019/317. Cette définition n'est cependant incluse que de manière incidente. Or, l'article 21, paragraphe 4, du règlement d'exécution (UE) 2019/317 impose aux États membres de créer la zone tarifaire de route et de définir clairement sa portée géographique. L'alinéa 2 sous examen ne constitue pas une mise en œuvre nationale suffisante du règlement d'exécution (UE) 2019/317, en ce qu'il ne délimite pas la zone tarifaire de route pour les besoins du Grand-Duché de Luxembourg. Par ailleurs, il y a lieu de comprendre qu'il s'agit d'une zone tarifaire commune au sens de l'article 21. Le Conseil d'État demande donc aux auteurs du règlement en projet de définir clairement et concrètement cette zone tarifaire.

L'alinéa 3 se borne à renvoyer aux dispositions de l'article 22 du règlement d'exécution (UE) 2019/317 pour l'établissement de l'assiette des coûts de la redevance de route. Or, un tel renvoi ne constitue pas une mise en œuvre suffisante dudit règlement portant exécution du règlement (CE) n° 550/2004 qui exige l'établissement concret de l'assiette des coûts de la redevance de route.

L'alinéa 4 vise à désigner les personnes redevables de la redevance de route. Or, l'article 20, paragraphe 1^{er}, du règlement d'exécution (UE) 2019/317 énonce de manière claire et précise que les redevances de route sont imposées aux usagers de l'espace aérien, l'utilisateur de l'espace aérien étant défini comme « l'exploitant de l'aéronef au moment où le vol est effectué ou, si l'identité de l'exploitant n'est pas connue, le propriétaire de l'aéronef, sauf s'il peut être établi que quelqu'un d'autre était l'exploitant à ce moment-là ». Ces dispositions sont claires et précises et ne nécessitent pas de mise en œuvre nationale. Le Conseil d'État exige, par conséquent, leur suppression.

Article 3

La disposition sous examen vise à définir la formule de calcul pour la redevance de route. Or, la formule de calcul est définie par les dispositions de l'article 31, paragraphe 1^{er}, et de l'annexe VIII, point 1.1., du règlement d'exécution (UE) 2019/317, dispositions claires et précises qui ne nécessitent pas de mesures de mise en œuvre par les États membres. Le Conseil d'État exige, par conséquent, leur suppression.

Articles 4 et 5

Les articles sous examen renvoient aux dispositions du règlement d'exécution (UE) 2019/317 pour le calcul des coefficients de la redevance de route. Les dispositions dudit règlement étant toutefois claires et précises et ne nécessitant pas une mise en œuvre en droit interne, le Conseil d'État demande que les articles 4 et 5 soient supprimés.

Article 6

L'article sous examen relatif à la publication du taux unitaire de la redevance de route n'appelle pas d'observation.

Article 7

Le Conseil d'État renvoie, en ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, aux observations faites à l'égard de l'article 1^{er}, point 2^o, définissant la redevance pour services terminaux.

L'article sous examen omet par ailleurs de créer la zone tarifaire terminale nécessaire au calcul de la redevance pour services terminaux, comme l'exige pourtant l'article 21 du règlement d'exécution (UE) 2019/317. Le Conseil d'État demande, par conséquent, aux auteurs de créer cette zone, en se référant, par exemple, au territoire du Grand-Duché de Luxembourg, comme cela est d'ailleurs le cas à l'article 2 en projet.

Article 8

L'article sous examen entend définir le calcul de la redevance pour services terminaux.

Au vu de l'article 31, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) 2019/317, celle-ci est égale au produit du taux unitaire dans la zone terminale et des unités de services terminaux, l'unité de services terminaux étant égale au coefficient poids de l'appareil, coefficient calculé suivant

les dispositions de l'annexe VIII, point 2.2., du règlement d'exécution (UE) 2019/317.

Au vu des coefficients supplémentaires introduits par l'article sous examen, il y a lieu de comprendre qu'il est fait usage de la faculté de modulation prévue par l'article 32 du règlement d'exécution (UE) 2019/317. Il convient de prévoir explicitement à l'article sous avis qu'il est fait usage de la faculté de modulation prévue par le règlement d'exécution (UE) 2019/317 et qu'une modulation est appliquée, en ce qui concerne les redevances pour services terminaux, par un facteur environnement E, un facteur jour/nuit D et un facteur de modulation α .

Article 9

L'article sous examen intègre le détail du calcul du coefficient poids à la formule de calcul de la redevance pour services terminaux, détail qui, aux yeux du Conseil d'État, s'avère être superfétatoire.

Articles 10 à 12

Les articles sous examen détaillent le calcul des facteurs et du coefficient de modulation, et n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 13

L'article sous examen relatif à la publication du taux unitaire de la redevance pour services de navigation aérienne terminaux n'appelle pas d'observation.

Article 14

L'article 31, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) 2019/317 prévoit les cas d'exonération de la redevance de route. Certains cas sont obligatoirement applicables et d'autres sont laissés à la faculté des États. L'article sous examen entend mettre en œuvre les cas d'exonération, tant obligatoires que facultatifs. En ce qui concerne le point 8°, le Conseil d'État demande que soit visé l'« espace aérien luxembourgeois », et non pas l'espace aérien de « l'État concerné ». Pour ce qui est du point 10°, il demande que soit visé l'organisme compétent adéquat, et ce, afin d'assurer la mise en œuvre du règlement d'exécution (UE) 2019/317.

Article 15

Conformément à la faculté laissée par l'article 31, paragraphe 5, du règlement d'exécution (UE) 2019/317, l'article sous examen exonère certains vols de la redevance pour services terminaux. La mise en œuvre du règlement d'exécution (UE) 2019/317 n'est cependant pas complète aux points 4° et 6°, en projet, dans la mesure où ces derniers visent, l'un, l'« État concerné » et, l'autre, l'« organisme compétent », tout en omettant de définir concrètement ces notions.

Article 16

L'article sous examen dispose que le paiement des redevances de route se fait directement auprès d'Eurocontrol, « conformément » aux dispositions de la loi du 29 novembre 1982 portant approbation du Protocole amendant la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne Eurocontrol du 13 décembre 1960 et des annexes, faits à Bruxelles, le 12 février 1981 et de l'Accord multilatéral relatif aux redevances de route et des annexes, fait à Bruxelles, le 12 février 1981.

Cependant, la loi d'approbation de l'accord multilatéral ne contient pas d'autre disposition que l'approbation pure et simple. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de renvoyer aux dispositions de l'accord multilatéral, sous son intitulé propre, « tel qu'approuvé » par la loi précitée du 29 novembre 1982.

Par ailleurs, l'article 7, paragraphe 2, de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne attribue la perception des redevances à l'Administration de la navigation aérienne, sans mentionner la mission de perception confiée à Eurocontrol en vertu de la loi d'approbation précitée du 29 novembre 1982.

De ce fait, le Conseil d'État se doit de constater que le mécanisme de paiement direct prévu par l'accord multilatéral, tel qu'approuvé en droit national, déroge aux dispositions de la loi précitée du 31 janvier 1948 qui prévoit le principe de l'encaissement des redevances par l'Administration de la navigation aérienne. Il estime que la loi précitée du 31 janvier 1948 doit être amendée afin de prévoir expressément le paiement direct auprès d'Eurocontrol, ceci dans l'intérêt d'une bonne articulation des textes juridiques.

Article 17

L'article sous examen, relatif aux conditions de facturation et de paiement de la redevance pour services terminaux, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 18

La procédure de consultation étant prévue de manière claire et précise par l'article 30 du règlement d'exécution (UE) 2019/317, l'article sous examen est à supprimer.

Article 19

Le Conseil d'État demande aux auteurs d'ajouter un article relatif aux dispositions abrogatoires, avant l'article sous examen, afin d'abroger expressément le règlement grand-ducal modifié du 22 février 1986 fixant les redevances pour l'utilisation de l'espace aérien.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il n'est pas nécessaire de préciser que la lettre « α » signifie « alpha ».

Préambule

Les actes sont indiqués au préambule dans l'ordre qu'ils occupent dans la hiérarchie des normes.

Au premier visa (troisième selon le Conseil d'État), une virgule est à insérer avant les termes « et notamment son article 7 ».

Au deuxième visa (quatrième selon le Conseil d'État), le traité en question est à mentionner sous l'intitulé qui lui est propre et non pas sous celui de sa loi d'approbation. Pour faciliter la recherche du traité visé au journal officiel, il peut cependant s'avérer utile d'indiquer la date de la loi d'approbation à la suite de l'intitulé du traité. Par conséquent, il y a lieu de faire référence au « Protocole amendant la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol » du 13 décembre 1960 et des annexes, fait à Bruxelles, le 12 février 1981, et approuvé par la loi du 29 novembre 1982 ».

Au troisième visa (premier selon le Conseil d'État), l'intitulé complet du règlement européen est à reproduire fidèlement. Par ailleurs, lorsqu'un règlement européen a déjà fait l'objet d'une modification, il suffit d'ajouter la mention « , tel que modifié » à la suite de l'intitulé dudit règlement. Par conséquent, le troisième visa (premier selon le Conseil d'État) est à libeller comme suit :

« Vu le règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (règlement sur la fourniture de services), tel que modifié ; ».

À l'endroit des ministres proposant, il y a lieu d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

Un point est à ajouter après l'indication du numéro d'article, pour écrire « **Art. 1^{er}**. ».

Aux points 1° et 2°, le terme « redevance » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Au point 2°, la partie de phrase « pour les services rendus », étant répétée erronément, est à supprimer.

Au point 3°, il suffit de mentionner la dénomination de l'organisation internationale visée, sans renvoyer à son acte fondateur.

Il est suggéré de libeller le point 4° comme suit :

« 4° « IFR » : « instrument flight rules » ou règles de vol aux instruments, au sens de l'annexe 2 de la Convention relative à l'aviation

civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944, ci-après « Convention de Chicago ».

Dans le même ordre d'idées, il est suggéré de conférer au point 5° la teneur suivante :

« 5° : « VFR » : « visual flight rules » ou règles de vol à vue au sens de l'annexe 2 de la Convention de Chicago ; ».

Au point 6°, les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif seulement. Il y a dès lors lieu de faire référence à l'« Organisation de l'aviation civile internationale ».

Article 2

Il convient de faire un usage cohérent et uniforme des définitions introduites à l'article 1^{er}. Ainsi, il n'y a pas lieu de viser à l'alinéa 1^{er} la rémunération sous forme d'une « redevance pour services rendus, dite redevance de route », ni à l'alinéa 2 la « redevance de route », mais plutôt de viser la « redevance pour services de navigation aérienne de route ». Si les auteurs entendent introduire une forme abrégée, libellée « redevance de route », celle-ci est à introduire à l'article 1^{er} consacré aux définitions, et à utiliser uniformément tout au long du dispositif.

Article 4

Le terme « annexe » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Article 7

À l'intitulé, les termes « redevance terminale » sont à remplacer par ceux de « redevance pour services de navigation aérienne terminaux » conformément aux définitions introduites à l'article 1^{er}. Si les auteurs entendent introduire une forme abrégée libellée « redevance terminale », celle-ci est à introduire à l'article 1^{er} consacré aux définitions et à utiliser uniformément tout au long du dispositif.

À l'alinéa 1^{er}, les termes entre parenthèses « (code OACI ELLX) » sont à remplacer par les termes « , référencé sous le code « OACI ELLX », ». De plus, il n'y a pas lieu de viser la rémunération sous forme d'une « redevance pour services rendus, dite redevance pour services de navigation aérienne terminaux », mais sous la forme de « redevance pour services de navigation aérienne terminaux », conformément à la définition afférente introduite à l'article 1^{er}.

Article 10

À l'intitulé, les termes « facteur E (environnement) » sont à remplacer par les termes « facteur environnement E ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 2.

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Par conséquent, l'alinéa 1^{er}, cinquième phrase, prend la teneur suivante :

« La valeur V obtenue se réfère à la catégorie d'aéronef telle que définie ci-après :

- 1° catégorie d'aéronef [...] ;
- 2° catégorie d'aéronef [...] ;
- 3° catégorie d'aéronef [...] ;
- 4° catégorie d'aéronef [...] »

Par analogie, cette observation vaut également pour l'alinéa 2.

Article 11

À l'intitulé, les termes « facteur D (jour/nuit) » sont à remplacer par les termes « facteur jour/nuit D ».

Article 12

À l'alinéa 3, le terme « donc » est à supprimer.

Article 13

Les termes entre parenthèses « (ELLX) » sont à remplacer par les termes « , référencé sous le code « OACI ELLX », ».

Article 14

Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'emploi des termes « redevances de route » et « redevances pour services de navigation aérienne de route ».

Au point 3°, les termes « ; dans tous les cas l'exonération doit être corroborée » sont à remplacer par les termes « lorsque les vols sont corroborés ». Cette observation vaut également pour l'article 15, point 1°.

Au point 8°, le point-virgule est à remplacer par les termes « et lorsque ». Par ailleurs, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 15

Il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'article 7 relatives à l'emploi des termes « redevance pour services de navigation aérienne terminaux » et « redevance terminale ».

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, les parenthèses sont à remplacer par des virgules.

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « dans les trente jours » en toutes lettres.

Article 19

À l'intitulé, les termes « et de publication » sont à omettre.

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« Art. 19. Formule exécutoire

Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 10 juillet 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu